

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

КОЗАЧУК ОЛЕКСАНДРА АНДРІЙВНА

УДК 342.951 (477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ
ЛІСОВОЇ ОХОРОНИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук**

Київ – 2017

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Науково-дослідному інституті публічного права

Науковий керівник

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

Курило Володимир Іванович,

Національний університет біоресурсів і природокористування,
завідувач кафедри адміністративного і фінансового права

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор

Печуляк Віталій Петрович,

Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана,
професор кафедри міжнародного і європейського права

кандидат юридичних наук

Оксінь Віталій Юрійович,

Науково-дослідний інститут публічного права,
завідувач відділу проблем виробничого підприємництва
і міжнародної торгівлі

Захист відбудеться «21» березня 2017 р. о 10⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої
вченої ради К 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за
адресою: 03505, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2а

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Науково-дослідного інституту
публічного права за адресою: 03505, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2а

Автореферат розісланий «17» лютого 2017 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



К.М. Куркова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Незалежно від країни проживання людини, її соціального статусу, національності, віросповідання, ліси роблять її життя можливим. Коли ліс будь-де зникає, це відчувають люди Землі. Без перебільшення, згідно з теорією біосфери В. Вернадського без лісів людство існувати не може. Один із найпопулярніших американських поетів-філософів ХХ століття Р. Фрост писав, що ліси є місцем нашого відпочинку, фільтраційними і водневими заводами й аптеками. То чому ж вони зникають? – питає він.

У межах вирішення цієї проблеми на основі норм адміністративного права і обґрунтовується первинна актуальність нашого дослідження. Адже сучасне лісове господарство України розвиватиметься лише через своє збереження і розширене відтворення. Вирішальний вплив на це має науково-технічний прогрес. Під впливом науково-технічних досягнень змінюється структура лісового господарства, удосконалюються форми і методи лісгосподарських заходів, поліпшується організація виробництва. Органи лісової охорони впродовж свого становлення зазнавали змін як на рівні повноважень, які покладалися на посадових осіб, так і на рівні функцій, що здійснювалися органами лісової охорони залежно від рівня органу управління.

Проте, як показало власне соціологічне дослідження, понад 70 % опитаних громадян не задоволені рівнем охорони лісів (Додаток А). Вивченням законів життя та розвитку лісу, його відновленням, вирощуванням та формуванням системи вирубування займається лісівнича наука, проте оскільки ліс є невід'ємним елементом біосфери і без нього людство існувати не може, ліси вимагають також адміністративно-правової охорони.

Як засвідчує аналіз адміністративно-правового регулювання публічного управління лісовим господарством, частина лісокористувачів порушує лісове законодавство, та й саме законодавство не є досконалим. Усе вищевикладене у поєднанні з європейськими прагненнями українського народу й обґрунтовує актуальність цього дослідження.

Проблему адміністративно-правових засад діяльності лісової охорони досліджували такі вчені-правознавці як В. Авер'янов, В. Акулов-Муратов, В. Андрейцев, О. Андрійко, Н. Армаш, Н. Барабашова, В. Басс, М. Бизова, Ю. Битяк, П. Біленчук, П. Вакулюк, С. Ващенко, В. Галуцько, Ю. Гаруст, С. Генсірук, А. Герц, А. Гетьман, І. Голосніченко, С. Гончарук, Н. Дараганова, Е. Демський, І. Дмитренко, М. Долгополова, О. Єщук, Р. Калюжний, В. Кампо, А. Карпук, Б. Кіндюк, Т. Кичилук, Н. Кобецька, В. Коваленко, В. Ковальська, Т. Коломоець, В. Колпаков, А. Комзюк, К. Корнеєва, О. Кузьменко, А. Купін, В. Курило, К. Куркова, І. Куян, Ю. Легеза, Р. Леньо, А. Манжула, Н. Марфіна, П. Мельник, Р. Мельник, Л. Мендик, О. Музичук, В. Мунтян, С. Овчарук, В. Оксінь, Я. Олійник, В. Печуляк, С. Петков, О. Сасов, Є. Соболь, С. Стеценко, В. Сторожук, О. Сторчоус, О. Тимошук, Н. Титова, В. Ткач, З. Толчанова,

К. Чижмарь, О. Юнін та ін. Проте зазначені вчені розкрили лише окремі аспекти адміністративно-правових засад діяльності лісової охорони або ж аналізували їх побічно, досліджуючи інші, більш широкі спеціальні або суміжні суспільні відносини.

Незадоволеність громадян України станом охорони лісу, адміністративної діяльності лісової охорони, неузгодженість нормативно-правових актів і зумовили вибір теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до Концепції реформування та розвитку лісового господарства схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2006 р. № 208-р., Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, та плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Мета і задачі дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі вивчення наукових праць у галузі адміністративного права і науки лісництва, чинного законодавства України, міжнародного досвіду та узагальнення практики їх реалізації встановити адміністративно-правові засади діяльності органів лісової охорони як невід'ємної складової концепції формування сучасної держави, надати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-правового забезпечення охорони лісу та створення умов для відтворення лісових ресурсів.

Згідно з поставленою метою сформульовано такі задачі дослідження:

- з'ясувати юридичну природу лісів як об'єкта адміністративно-правової охорони;
- розкрити генезу розвитку органів державного управління в галузі лісового господарства;
- сформулювати основні етапи формування законодавства у сфері лісового господарства;
- розкрити завдання й повноваження органів публічного управління в галузі охорони лісів;
- проаналізувати особливості застосування адміністративної відповідальності у сфері діяльності лісової охорони України;
- сформулювати напрямки підвищення ефективності адміністративно-правових засад діяльності лісової охорони;
- удосконалити концептуальні та організаційні засади діяльності лісової охорони.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері діяльності лісової охорони.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади діяльності лісової охорони.

Методи дослідження. У науковій роботі використано сукупність методів наукового пізнання. *Діалектичний* метод надав можливість сформулювати положення наукової новизни («уперше») (підрозділ 1.3). Метод *системного аналізу* було використано в усіх підрозділах дисертації, особливо значний вплив він мав при формуванні положень удосконалення системи органів публічного управління в галузі охорони лісів (підрозділ 2.1.). Логічні методи *аналізу й синтезу* використовувалися в більшості підрозділів дисертації (1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 3.1) – для виявлення одиничних правових складових діяльності лісової охорони і формування з них нових юридичних конструкцій. Метод *дедукції* використовувався для здійснення аналізу правових явищ від загального до одиничного узагальнення (підрозділи 1.2, 1.3, 3.4). І навпаки – метод *індукції* на основі узагальнення одиничних юридичних фактів дав можливість сформулювати нові якісні положення (підрозділи 1.2, 2.1, 3.1). Широкого застосування в дисертації набув метод *класифікації* (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 3.1). *Формально-догматичний* метод використано під час аналізу вітчизняного й зарубіжного законодавства з іншими аспектами визначеної проблематики (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 3.2). Метод *порівняльного законодавства* забезпечив запозичення позитивного досвіду країн-учасниць ЄС (підрозділ 3.1). *Соціологічний* метод допоміг здійснити власне соціологічне опитування (Додаток А). Метод *правового прогнозування* разом із методами *правотворчості* стали в нагоді під час формування проектів адміністративно-правових актів (підрозділи 3.1, 3.2).

Нормативна база дослідження ґрунтується на Конституції України, чинних законах та інших нормативно-правових актах, що розкривають адміністративно-правові засади діяльності лісової охорони.

Емпіричну базу дослідження становлять узагальнена практика адміністративної діяльності Міністерства аграрної політики та продовольства України, Міністерства екології та природних ресурсів України, державні статистичні матеріали, що стосуються лісової охорони. Також у дисертації використано результати власного соціологічного опитування громадян і державних реєстраторів (649 осіб).

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертація є одним із перших комплексних монографічних досліджень у вітчизняній правовій літературі, присвячених аналізу адміністративно-правових засад діяльності лісової охорони. У результаті проведеного аналізу сформовано низку висновків, рекомендацій та пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства України в зазначеній сфері, зокрема:

уперше:

– доведено, що Україна як незалежна держава пройшла три основних етапи при формуванні законотворення у сфері лісового господарства: перший – з моменту отримання незалежності до прийняття Лісового Кодексу (1991-1994 рр.), другий – з моменту прийняття Лісового Кодексу до приведення законодавства відповідно до вимог Конституції України та міжнародних зобов'язань України

(1994-2006 рр.); третій етап – приведення законодавства у сфері охорони лісу до вимог ЄС (з 2006 р. по сьогоднішній день), коли українські вчені і суб'єкти правотворчості адаптують вітчизняне законодавство за Європейською програмою зі збереження генетичних ресурсів лісових порід (EUFORGEN);

удосконалено:

– поняття «система органів публічного управління в галузі охорони лісів» як сукупності суб'єктів публічної адміністрації, що виконують завдання щодо правотворчих ініціатив, правореалізаційної та правоохоронної діяльності з контролю за додержанням вимог лісового законодавства, забезпечення охорони лісів від різних видів небезпеки (пожеж, незаконного вирубування, шкідників та ін.), а також запобігання злочинам і адміністративним правопорушенням у сфері лісового господарства;

– напрямки підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання органів державної влади в системі лісової охорони як системи адміністративно-правових, організаційно-правових (кадрових, інформаційних, фінансових, технічних та ін.) напрямків адміністративної діяльності органів і посадових осіб лісової охорони, спрямованих на недопущення знищення лісів і неефективного використання лісових ресурсів;

– концептуальні та організаційно-правові засади сукупності органів влади в системі державної лісової охорони щодо розроблення положення про громадського інспектора охорони навколишнього природного середовища та методики огляду місця незаконного вирубування лісу, запровадження адміністративних процедур виявлення та фіксації незаконного вирубування тощо;

отримали подальшого розвитку:

– дослідження генези органів публічного управління в галузі лісової охорони та узагальнення тези, що позитивного стану вдавалося досягати в період існування української державності, а саме в часи Київської Русі, на землях Війська Запорозького, Української Держави гетьмана П. Скоропадського, коли завдяки справедливим твердим управлінським заходам припинилося неконтрольоване знищення лісу;

– наукові положення щодо розуміння лісу як наукової категорії (об'єкта адміністративно-правової охорони), що полягає в сукупності його природної та соціальної цінності та адміністративних дій публічної адміністрації щодо раціонального використання, попередження знищення, відтворення через виконавчо-розпорядчу діяльність, надання адміністративних послуг і притягнення винних до адміністративної відповідальності;

– наукове розуміння поняття «лісова охорона України» як важлива складова системи органів публічного управління в галузі охорони лісів, що забезпечує здійснення загально-правових, організаційно-правових і лісоохоронних заходів, нагляду (контролю) у цій сфері, яка зобов'язана запобігати незаконним діям фізичних осіб, які порушують лісове законодавство та має право притягувати їх до адміністративної відповідальності.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані у:

- *науково-дослідній сфері* – для подальшого теоретичного розроблення питань адміністративно-правових засад діяльності лісової охорони (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права від 24.01.2017 р.);

- *правотворчості* – щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері адміністративної діяльності лісової охорони;

- *правозастосовній діяльності* – щодо покращення адміністративно-правових засад діяльності лісової охорони (акт впровадження ВП НУБіП України «Боярська лісова дослідна станція» від 27.12.2016 р.);

- *навчальному процесі* – під час розроблення та викладання навчальної дисципліни «Адміністративне право України», при підготовці відповідних підручників, навчальних посібників, конспектів лекцій (акт впровадження юридичного факультету Національного університету біоресурсів та природокористування України від 19.01.2017 р.).

Апробація результатів дисертації. Підсумки наукового розроблення проблеми загалом, окремі її аспекти, одержані узагальнення й висновки було оприлюднено дисертантом на Міжнародній науково-практичній конференції, присвяченій 10-річчю юридичного факультету «Сучасні тенденції розвитку національного законодавства України» (м. Київ, 19-20 травня 2011 р.); Міжнародній науково-практичній конференції професорсько-викладацького складу, науковців, аспірантів і студентів «Пріоритети інноваційного розвитку АПВ України: досвід, можливості, технології» (м. Ніжин, 29-30 березня 2012 р.); Міжнародній студентсько-аспірантській науковій конференції «Актуальні проблеми прав людини, держави та правової системи» (м. Львів, 20-22 квітня 2012 р.); Міжнародній науково-практичній конференції молодих вчених «Одинадцяті осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 23-24 листопада 2012 р.); Міжнародній науковій конференції «Тринадцяті осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 14-15 листопада 2014 р.), а також на теоретичних семінарах і засіданнях кафедри адміністративного та фінансового права Навчально-наукового інституту земельних ресурсів та правознавства Національного університету біоресурсів і природокористування України.

Публікації. Основні наукові положення та висновки дисертаційного дослідження викладено в п'яти наукових статтях, опублікованих у фахових наукових виданнях з юридичних наук, зокрема одна у зарубіжному виданні (Республіка Молдова), та п'яти тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Структура дисертації зумовлена метою, завданнями та обраним предметом дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертації становить 172 сторінки. Список використаних джерел складається із 194 найменувань і займає 20 сторінок, додатки займають 6 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дослідження, її зв'язок з науковими планами, визначається мета, задачі й межі роботи, основні методи дослідження, викладається наукова новизна одержаних результатів, визначається практичне значення результатів роботи, наводяться дані про їх апробацію і публікації.

Розділ 1. «Теоретико-методологічні засади дослідження діяльності державної лісової охорони України» містить три підрозділи, в яких розкрито межі, генезу дослідження аналізованої проблематики та сформовано категорійний апарат.

У *підрозділі 1.1 «Ліси України як об'єкт адміністративно-правової охорони»* доведено, що ліс як об'єкт правової охорони – це комплекс юридичних засобів щодо недопущення його знищення як соціальної цінності на екологічному, матеріальному й естетичному рівнях, через недопущення вирубування, пожеж, пошкодження іншими штучно створеними людьми, а в деяких випадках – і природними чинниками.

Запропоновано під правовою охороною лісів у широкому значенні розуміти сукупність правових норм, що пов'язана з раціональним використанням, відтворенням, підвищенням продуктивності та захистом лісів з метою забезпечення і підвищення екологічних (водоохоронних, захисних, санітарно-гігієнічних, оздоровчих, рекреаційних), естетичних, економічних, виховних та інших їх властивостей. Адміністративно-правова охорона лісу у вузькому значенні – це система адміністративно-правових засобів щодо недопущення та попередження знищення лісу як соціальної цінності.

Доведено, що адміністративно-правовий захист лісу – це система адміністративно-правових засобів щодо відновлення лісів, виявлення та притягнення винних до адміністративної відповідальності або створення умов для притягнення їх до інших видів юридичної відповідальності.

Підрозділ 1.2 «Генеза розвитку органів державного управління в галузі лісового господарства» присвячено розкриттю історико-правових аспектів становлення і розвитку державного управління в галузі лісового господарства.

Виявлено, що в період Київської Русі «Руською правдою» охоронялося бортництво, деякі види дерев, мисливських і домашніх птахів, а також найбільш цінних звірів, за знищення яких встановлювалися грошові штрафи. У Великому Князівстві Литовському винні у вирубуванні чужого лісу, каралися штрафом і за їх рахунок здійснювалося відшкодування вартості деревини відповідно до артикулу 15 розділу XX Статутів Великого князівства Литовського, при цьому лісничі призначалися господарем і служба їх була на все життя.

У період XVI-XIX століть на землях, які перебували під впливом Запорозької Січі, здійснювалися заходи щодо збереження і раціонального використання лісових ресурсів, заснованих на давніх звичаях і правилах українського народу, зокрема заборонялося вирубувати плодові дерева, дозволялося використовувати з господарською метою лише сухі дерева, а ліс рекомендувалося зберігати для

нащадків; для опалення дозволялося використовувати лише сухе чи лежаче дерево, при цьому вирубування лісу не регламентувалося окремими правилами, але його рекомендувалося виконувати економічно.

Під час колонізації українських земель Російською імперією перший загальноросійський адміністративний орган управління лісами було створено 1799 року, при цьому ліси в приватних маєтках були відокремлені в особливе лісове управління, яке діяло відповідно до Положення про збереження лісів (1888 р.) і Лісового статуту (1893 р.).

Акцентовано увагу на тому, що адміністративно-правові засади охорони лісів на території України були запроваджені за часів Української Держави гетьмана П. Скоропадського, коли було утворено Міністерство земельних справ. Тоді фактично припинилося вирубування, а лісова охорона стосувалася не лише державних, але й приватних лісів. Після окупації українських земель більшовиками здійснювалися різні заходи щодо охорони лісів, проте ситуація з охороною лісу постійно погіршувалася, оскільки екстенсивне виробництво вимагало постійного все більшого знищення лісу.

У підрозділі 1.3 «Основні етапи формування законодавства у сфері лісового господарства» стверджується, що охорона лісів є важливою функцією держави, яку вона реалізує на основі норм адміністративного та інших, насамперед публічних, галузей права.

Виявлено, що новим етапом комплексної діяльності публічної адміністрації вважається період до 60-х років ХХ століття, коли за часів Радянського Союзу на українських землях було прийнято Закон про охорону природи, що знаменувало собою якісно новий етап розвитку природоохоронного законодавства.

На сучасному етапі охорона лісу в Україні регулюється Лісовим і Земельним кодексами України; законами України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про мораторій на проведення суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону», «Про природно-заповідний фонд України», «Про рослинний світ», «Про захист рослин», «Про мисливське господарство та полювання», «Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 рр.». Складовою лісового законодавства є численні акти Кабінету Міністрів України: Санітарні правила в лісах України, Правила пожежної безпеки в лісах України, Правила заготівлі живиці в лісах України, Порядок видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів, Державна цільова програма «Ліси України» на 2010-2015 рр.

Акцентовано увагу на тому, що вагомим чинником розвитку адміністративно-правових засад охорони лісу стала конференція з питань захисту лісів Європи, що проходила в Гельсінкі 1993 року, на якій міжнародною спільнотою було прийнято чотири резолюції, дві з яких можна вважати стратегічним планом розвитку сталого управління лісами Європи: Н1 «Загальні принципи раціонального управління лісами» та Н2 «Загальні принципи збереження різноманіття європейських лісів», згідно з якими визначається такий засіб

використання лісів, лісових земель та управління ними й такі темпи цього використання, що не завдають шкоди іншим екосистемам, зберігають біорозмаїття, продуктивність, життєдіяльність лісів та їхню здатність до відновлення, а також їхній потенціал щодо виконання ними тепер і в майбутньому екологічних, економічних і соціальних функцій на місцевому, національному та глобальному рівнях. В умовах сьогодення відбувається етап європеїзації охорони лісу, коли українські вчені працюють за Європейською програмою щодо збереження генетичних ресурсів лісових порід (EUFORGEN), яка є інструментом виконання резолюції S2 Страсбурзької конференції міністрів із захисту лісів у Європі.

Розділ 2. «Адміністративно-правовий статус органів публічного управління в системі лісової охорони у сучасній Україні» складається з двох підрозділів і присвячений з'ясуванню адміністративних завдань, обов'язків, прав лісової охорони та адміністративної відповідальності у цій сфері.

У підрозділі 2.1 «Завдання та повноваження органів публічного управління в галузі охорони лісів» доведено, що публічному управлінню в галузі охорони лісів притаманні такі риси: загальнодержавний характер, юридично-владний підзаконний розпорядчий характер, організаційний зміст, цілеспрямованість і активний характер, безперервність на постійній основі.

З'ясовано, що система органів публічного управління в галузі охорони лісів – це сукупність суб'єктів публічної адміністрації, яка в межах своїх повноважень виконує відповідні завдання, визначені чинним законодавством України щодо охорони лісу. До суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють охорону лісу, належать: Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади; Міністерство аграрної політики та продовольства України як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації державної політики в галузі лісового господарства; Міністерство екології та природних ресурсів України як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки; Державне агентство лісових ресурсів України (далі – Держлісагентство) як центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства; Державна лісова охорона як правоохоронний орган, який діє у складі Держлісагентства, обласних управлінь лісового та мисливського господарства і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Держлісагентства.

Доведено, що Держлісагентство та його органи на місцях – це провідні спеціалізовані суб'єкти публічної адміністрації, які здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність і надають адміністративні послуги у сфері охорони лісу через ініціативну правотворчість, здійснення державного контролю за додержанням законодавства з ведення лісового господарства, державного управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду, ведуть

державний лісовий кадастр та облік лісів і здійснюють через підлеглий орган (державну лісову охорону) одноіменну діяльність як правоохоронний орган.

Підрозділ 2.2 «Адміністративна відповідальність у сфері діяльності лісової охорони України» присвячено особливостям адміністративної відповідальності за порушення норм лісового законодавства як виду юридичної відповідальності фізичних осіб, яка полягає у складанні протоколів про адміністративні правопорушення та застосуванні посадовими особами лісової охорони певного виду адміністративного примусу – адміністративного стягнення.

Доведено, що адміністративна відповідальність за порушення норм лісового законодавства є різновидом юридичної відповідальності та адміністративного примусу, що має свої особливості: застосовується лише за вчинення правопорушень, що посягають на суспільні відносини, які стосуються володіння, користування та розпоряджання лісами і спрямовуються на забезпечення охорони, відтворення та стале використання лісових ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, соціальних та інших інтересів суспільства. Притягнення до відповідальності здійснюється посадовими особами центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері лісового господарства та здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, а також деякими іншими посадовими особами, визначеними законодавством.

Визначено, що до суб'єктів публічної адміністрації лісової охорони, які використовують у своїй діяльності адміністративну відповідальність щодо охорони лісу належать: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, – Державне агентство лісових ресурсів України (його посадові особи – керівник, його заступники, головні лісничі, старші інженери та інженери, командири авіаланок, старші льотчики-спостерігачі та льотчики-спостерігачі баз авіаційної охорони лісів, лісничі, помічники лісничих, майстри лісу) та інші органи і громадські організації, посадовими особами яких, зокрема, є: громадський лісовий інспектор; громадський інспектор з охорони довкілля; громадський інспектор сільського господарства; егері та посадові особи користувачів мисливських угідь, уповноважених на охорону державного мисливського фонду.

Розділ 3. «Шляхи вдосконалення діяльності лісової охорони в Україні» складається з двох підрозділів, у яких на основі міжнародних правових норм та досвіду зарубіжних країн визначено пропозиції щодо вдосконалення засад, форм, методів адміністративної діяльності та законодавства в аналізованій сфері.

У підрозділі 3.1 *«Напрями підвищення ефективності адміністративно-правових засад діяльності лісової охорони»* пропонується розробити механізм забезпечення своєчасної, надійної та точної інформації про ліси та стан їх охорони; заохочувати та надавати можливість для всіх зацікавлених сторін, включаючи місцеві громади й населення, бізнес, профспілки, неурядові організації, окремих

осіб, жителів лісових районів, брати участь у розробленні, здійсненні і плануванні охорони лісів (Реалізуючи рекомендаційні Принципи раціонального використання, збереження і сталого розвитку всіх видів лісів ООН (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.).

Запропоновано авторське поняття управління лісовою охороною як різновиду публічного управління, що має забезпечувати виконавчо-розпорядчу діяльність посадових осіб та органів лісової охорони, їх взаємодію з органами лісового господарства, постійними і тимчасовими користувачами лісів, лісовими господарствами з метою виконання єдиної функції охорони лісів.

Доведено, що реформу у сфері охорони лісу доцільно розділити на певні складові: створення нової контрольно-наглядової форми діяльності органів лісової охорони; удосконалення адміністративно-правового статусу лісової охорони; боротьба з корупцією серед працівників лісової охорони; удосконалення організаційної структури органів лісової охорони.

Підрозділ 3.2 «Концептуальні та організаційно-правові засади вдосконалення діяльності лісової охорони» присвячено вдосконаленню теоретичних і практичних засад адміністративної діяльності лісової охорони.

Для створення нової контрольно-наглядової форми діяльності органів лісоохорони пропонуються такі заходи: чітко встановити адміністративні права та обов'язки суб'єктів публічної адміністрації; покращити умови та порядок проходження служби посадовими особами лісової охорони; удосконалити штатну структуру лісової охорони; підвищити професійний рівень посадових осіб лісової охорони; підвищити рівень правової культури і правосвідомості посадових осіб лісової охорони; запровадити нові підходи зовнішньоуправлінської діяльності органів лісоохорони (взаємодію і взаємозалежність, цілісність і необхідність тісної співпраці); створити умови для підготовки технічних спеціалістів лісової охорони; урівняти адміністративно-правовий статус посадових осіб державної лісової охорони незалежно від відомчого підпорядкування та форм власності.

Доведено, що лісовий контроль є складовою державного екологічного (природоохоронного) контролю, який здійснює Державна екологічна інспекція. З метою усунення дублювання повноважень в цій сфері пропонується позбавити державну лісову охорону права здійснювати перевірки суб'єктів господарювання щодо дотримання ними лісового законодавства, закріпивши за нею виключно функцію охорони лісу.

Запропоновано врегулювати повноваження державної лісової охорони щодо зберігання, носіння та застосування спеціальних засобів і зброї, нормативно забезпечити періодичне проходження спеціальної підготовки та перепідготовки майбутнього особового складу з питань правоохоронної діяльності. Закріпити на рівні закону право працівників державної лісової охорони в передбачених законом випадках застосовувати спеціальні засоби та табельну зброю, на підзаконному рівні врегулювати питання видання, носіння, підстав і порядку застосування спеціальних засобів. Визначити підстави та порядок зупинення працівниками державної лісової охорони транспортних засобів, які перебувають у лісі. Розширити процесуальні

межі застосування державною лісовою охороною засобів фотографування, звукозапису та відеозйомки.

ВИСНОВКИ

У **висновках** на основі теорії адміністративного права, чинного законодавства, досягнень суб'єктів публічної адміністрації у сфері публічної охорони лісу наведено нове розв'язання наукового завдання щодо розвитку адміністративно-правових засад діяльності лісової охорони й запропоновано низку висновків, пропозицій і рекомендацій. Основі з них такі:

1. Доведено, що адміністративно-правова охорона лісу в широкому розумінні – це система адміністративно-правових засобів щодо раціонального використання, відтворення, підвищення продуктивності, попередження знищення лісів як соціальної цінності, їх відновлення, а також виявлення і притягнення винних у цьому до адміністративної відповідальності або створення умов для притягнення їх до інших видів юридичної відповідальності.

2. Генеза розвитку органів державного управління в галузі лісової охорони дає можливість стверджувати, що значні успіхи спостерігаються саме в період існування української державності, а саме в часи Київської Русі, коли елементи лісу охоронялися княжою дружиною на основі «Руської правди», на землях Запорізької Січі, коли здійснювалися заходи щодо збереження лісу, засновані на давніх звичаях і правилах українського народу, та в Українській Державі гетьмана П. Скоропадського, коли було утворено Міністерство земельних справ і фактично припинилося вирубування завдяки ефективній діяльності лісової охорони.

3. Доведено, що охорона лісів як важлива функція держави законодавчо закріплювалася на всіх етапах незалежності України – спочатку на основі оновленого законодавства минулої епохи, потім на основі Лісового Кодексу України (1994 р.) та суміжного з ним законодавства через приведення його до вимог Конституції України (1996 р.) та міжнародних зобов'язань України; в останнє десятиліття – через адаптацію вітчизняного законодавства до вимог ЄС, зокрема Європейської програми збереження генетичних ресурсів лісових порід (EUFORGEN) як інструмента виконання резолюції S2 Страсбурзької Конференції міністрів із захисту лісів у Європі.

4. Доведено, що система органів публічного управління в галузі охорони лісів – це сукупність суб'єктів публічної адміністрації, що в межах своїх повноважень виконують завдання щодо охорони лісу. До таких суб'єктів віднесено Міністерство аграрної політики та продовольства України (головний орган у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації державної політики в галузі лісового господарства), Міністерство екології та природних ресурсів України (головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки), Державне агентство лісових ресурсів України (провідний центральний орган

виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері охорони лісів, зокрема через державну лісову охорону, яка здійснює однойменну діяльність як правоохоронний орган).

5. Доведено, що адміністративна відповідальність за порушення норм лісового законодавства є різновидом юридичної відповідальності та адміністративного примусу, однак їй притаманні власні особливості: застосовується лише за вчинення правопорушень, що посягають на суспільні відносини, які стосуються володіння, користування та розпоряджання лісами і спрямовуються на забезпечення охорони, відтворення та стале використання лісових ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, соціальних та інших інтересів суспільства; визначена в Лісовому кодексі України, Кодексі України про адміністративні правопорушення, Законі України «Про мисливське господарство та полювання»; притягнення до відповідальності здійснюється посадовими особами центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері лісового господарства та здійснюють державний нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, а також деякими іншими посадовими особами, визначеними законодавством.

6. Удосконалено загальні напрямки підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання органів державної влади в системі лісової охорони, зокрема щодо приведення охорони лісу до рекомендацій ООН (Принципів раціонального використання, збереження і сталого розвитку всіх видів лісів, Ріо-де-Жанейро, 1992 р.), через розроблення механізму прозорості й інформатизації охорони лісу, залучення до його охорони широких верств населення, насамперед місцевого населення, використання оновлених форм адміністративної діяльності, реорганізації адміністративно-правового статусу лісової охорони, підвищення ефективності лісового контролю, законодавчого закріплення правоохоронних функцій лісової охорони (зберігання, носіння, використання і застосування зброї, спеціальних технічних засобів), більш чіткого врегулювання правил вирубування лісу та ін.

7. Удосконалено концептуальні й організаційно-правові засади удосконалення та розвитку сукупності органів влади в системі державної лісової охорони, як чинника підвищення ефективності адміністративної діяльності публічної адміністрації, для чого запропоновано розробити «Положення про громадського інспектора охорони навколишнього природного середовища», внести відповідні зміни і доповнення до чинного КУпАП України (ст.ст. 48, 63, 63-70, 73, 76-77-1, 78, 82, ч. 1,3 ст. 85, 91-4, 153), розробити «Методики огляду місця події – незаконного вирубування лісу», запровадити бригадні методи виявлення незаконного вирубування, надати посадовим особам лісової охорони право застосовувати загальні та спеціальні засоби адміністративного примусу, покращити форми матеріально-технічних операцій у здійсненні охорони лісу.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Козачук О. А. Державні органи управління в системі лісової охорони: сучасна парадигма. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». 2014. Вип. 197 (Ч 1). С.201-207.
2. Козачук О. А. Теоретико-правовий аналіз поняття та змісту дефініції «лісова охорона». Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». 2014. Вип. 197 (Ч 2). С.233-238.
3. Козачук О. А. Інституційний розвиток та формування державних органів влади у сфері лісової охорони: історико-правовий аспект. Часопис Київського університету права. 2014. № 1. С. 142-144.
4. Козачук О. А. Порушення норм лісового законодавства: адміністративно-правові санкції. Часопис Київського університету права. 2014. № 2. С. 145-147.
5. Козачук А. А. Органы государственной власти Украины, осуществляющие контроль и привлечение к административной ответственности за лесонарушения. *Legea si viata. Publicatie stiintifico-practica*. 2014. № 8. С.74-77.
6. Козачук О. А. Поняття, завдання і мета діяльності лісової охорони. Сучасні тенденції розвитку національного законодавства України. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, Україна, 19-20 травня 2011 р.). К.: Видавничий центр НУБіП України, 2011. С. 131-133.
7. Козачук О. А. Проблеми правового регулювання лісової охорони «аграрних» лісів. Пріоритети інноваційного розвитку АПВ України: досвід, можливості, технології: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Ніжин, 29-30 березня 2012 р.). Ніжин: ПП Лисенко М.М., 2012. С. 286-290.
8. Козачук О. А. Нарис розвитку лісової охорони на українських землях до середини ХХ століття. Актуальні проблеми прав людини, держави та правової системи. Матеріали міжнародної наукової конференції (м. Львів, 20-22 квітня 2012 р.). Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету ім. І. Франка, 2012. С.131-133.
9. Козачук О. А. Охорона та захист лісів на території України. Актуальні проблеми юридичної науки. Матеріали міжнародної наукової конференції (м. Хмельницький, 23-24 листопада 2012 р.). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2012. С.89-90.
10. Козачук О. А. Українське лісове господарство: хронологія розвитку центральних органів управління. Актуальні проблеми юридичної науки. Матеріали міжнародної наукової конференції (м. Хмельницький, 14-15 листопада 2014 р.). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2014. С.43-44.

АНОТАЦІЯ

Козачук О. А. Адміністративно-правові засади діяльності лісової охорони. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2017.

У дисертації наведено розв'язання наукового завдання розвитку адміністративно-правових засад діяльності лісової охорони і запропоновано низку висновків, пропозицій і рекомендацій щодо її вдосконалення.

Сформовано поняття адміністративно-правової охорони лісу в широкому та вузькому розумінні. Розкрито генезу розвитку органів державного управління в галузі лісової охорони в різні епохи існування української держави і під час входження українських земель до складу інших держав.

Доведено, що система органів публічного управління в галузі охорони лісів як сукупність суб'єктів публічної адміністрації, що в межах своїх повноважень виконує завдання з охорони лісу, складається з різних центральних органів виконавчої влади та державної лісової охорони, яка здійснює одноіменну діяльність як правоохоронний орган.

Розкрито засади та підстави адміністративної відповідальності за порушення норм лісового законодавства, що є різновидом юридичної відповідальності та адміністративного примусу у сфері діяльності лісової охорони.

Удосконалено загальні напрями підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання органів державної влади в системі лісової охорони. Удосконалено концептуальні й організаційно-правові засади вдосконалення та розвитку сукупності органів влади в системі державної лісової охорони як чинника підвищення ефективності адміністративної діяльності публічної адміністрації,

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративна діяльність, адміністративно-правові засади, ефективність, контроль, ліс, лісова охорона.

АННОТАЦИЯ

Козачук О. А. Административно-правовые основы деятельности лесной охраны. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Научно-исследовательский институт публичного права, Киев, 2017.

В диссертации приведено решение научной задачи развития административно-правовых основ деятельности лесной охраны и предложен ряд выводов, предложений и рекомендаций по ее усовершенствованию.

Доказано, что административно-правовая охрана леса в широком смысле это система административно-правовых средств по рациональному использованию, воспроизводству, повышению производительности, предупреждению уничтожения

леса как социальной ценности, его восстановления, выявления и привлечения виновных в этом к административной ответственности, а также создание условий для привлечения к другим видам юридической ответственности.

Раскрыт генезис развития органов государственного управления в области лесной охраны в различные эпохи существования украинского государства и при вхождении украинских земель в состав иностранных государств. При этом доказано, что охрана лесов, как важная функция государства находила свое законодательное закрепление на всех этапах независимости Украины, сначала на основе обновленного законодательства ушедшей эпохи, затем на основе Лесного Кодекса и смежного с ним законодательства путем приведения его к требованиям Конституции Украины и международных обязательств Украины, в последнее десятилетие путем адаптации отечественного законодательства к требованиям ЕС, в частности Европейской программы сохранения генетических ресурсов лесных пород (EUFORGEN), как инструмента выполнения резолюции S2 Страсбургской Конференции министров по защите лесов в Европе.

Доказано, что система органов публичного управления в области охраны лесов, как совокупность субъектов публичной администрации, которая в рамках своих полномочий выполняет задачи по охране леса, состоит из различных центральных органов исполнительной власти и государственной лесной охраны, которая осуществляет одноименную деятельность, как правоохранительный орган.

Раскрыты принципы и основания административной ответственности за нарушение норм лесного законодательства, которая является разновидностью юридической ответственности и административного принуждения в сфере деятельности лесной охраны.

Усовершенствованы общие направления повышения эффективности административно-правового регулирования органов государственной власти в системе лесной охраны путем разработки механизма прозрачности и информатизации охраны леса, привлечения к его охране широких верст населения, обновленных форм административной деятельности, реорганизации административно-правового статуса лесной охраны, повышения эффективности лесного контроля, законодательного закрепления правоохранительных функций лесной охраны.

Усовершенствованы концептуальные и организационно-правовые основы совершенствования и развития совокупности органов власти в системе государственной лесной охраны, как фактора повышения эффективности административной деятельности публичной администрации путем разработки положения об общественном инспекторе охраны окружающей природной среды, изменений и дополнения к действующему КУпАп, разработка методики осмотра места происшествия – незаконной рубки леса, новейшей методики выявления незаконной вырубki, предоставить должностным лицам лесной охраны вправе применять превентивные и меры средства административного принуждения,

улучшить формы материально-технических операций при осуществлении охраны леса.

Ключевые слова: административная ответственность, административная деятельность, административно-правовые основы, эффективность, контроль, лес, лесная охрана.

SUMMARY

Kozachuk O. A. Administrative and legal bases of activity of forest protection.

– *The manuscript.*

The thesis for the degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. – Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2017.

The thesis contains the solution of a scientific problem of the development of administrative and legal bases of the activity of forest protection and suggests a number of conclusions, proposals and recommendations for its improvement.

The concept of administrative and legal forest protection has been defined in broad and narrow senses. The genesis of the development of state administration bodies in the field of forest protection in different periods of existence of the Ukrainian state and the period when Ukrainian lands were part of foreign states.

It is proved that the system of public administration authorities in the field of forests protection, as a set of subjects of public administration, within its powers performs the task of forest protection, composed of various Central bodies of Executive power and the State forest service, which performs the eponymous actions as a law enforcement Agency.

The principles and bases of administrative responsibility for violation of forest legislation, which is a type of legal responsibility and of administrative enforcement in the sphere of activities of forest protection have been revealed.

General directions of the efficiency increase of administrative legal regulation of public authorities in the system of forest protection have been improved. Conceptual and organizational bases for the improvement and development of a set of authorities in the system of state forest protection, as factor of efficiency increase of administrative activities public administration have been improved.

Keywords: administrative responsibility, administrative activity, administrative and legal bases, efficiency, control, forest, forest protection.